

# **LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EN EUROPE**

PAR

Alain DELCAMP

*Association pour la Recherche sur  
les Collectivités Locales en Europe  
(ARCOLE)  
Professeur à l'institut d'études politiques  
d'Aix-en-Provence*

La coopération inter-collectivité est l'un des problèmes les plus difficiles auxquels sont confrontées les politiques locales contemporaines.

C'est aussi un des phénomènes les moins bien connus puisque, par définition, la coopération est la réponse que s'efforcent de donner soit l'Etat, soit les structures intermédiaires, soit les collectivités de base elles-mêmes à l'inadéquation des institutions aux réalités économiques et sociales.

Cette réponse ne peut-être que diverse alors même que le modèle institutionnel est souvent uniforme -cas des états centralisés - ou difficile déjà à percevoir dans tous ses détails en raison même de sa diversité initiale et structurelle - cas des Etats fédéraux ou, désormais, "régionaux" -.

La comparaison entre Etats dont on sait qu'ils sont de structures différentes et souvent non directement comparables ajoute à la difficulté.

On peut néanmoins, avant d'esquisser une typologie et tenter d'en tirer quelques enseignements, procéder à quelques constatations préalables :

- Il est inutile d'insister trop longtemps sur la *difficulté de coopérer*, surtout entre structures qui, pour la plupart, et précisément parce qu'elles sont les structures locales de base, tirent de ce fait une légitimité souvent historique et, parfois, antérieure à l'histoire.

A ce tissu d'habitudes, de "vivre ensemble", de souvenirs s'ajoutent un certain nombre de conflits d'intérêts, matériels et immatériels qu'il suffit d'énumérer : les conflits de personnes, les conflits d'identité entre collectivités, les rapports de pouvoir, théoriquement égaux la plupart du temps, mais qu'il convient d'harmoniser, pacifier, coordonner, parfois hiérarchiser ; les conflits d'espace ; les conflits de moyens : comment coopérer ? ; les conflits de ressources avec quoi ? avec l'argent de qui ? perçu selon quelles règles ? Si elle peut être souvent une solution, la coopération est essentiellement *un problème supplémentaire* qui s'impose aux décideurs locaux et les oblige à un choix difficile entre le repli sur soi -souvent confortable, au moins dans un premier temps-, et le risque de leur propre déstabilisation. Sont-elles semblables, les collectivités hésitent à accepter une coopération qui pourrait donner naissance à un nouveau leadership ; sont-elles inégales, la coopération apparaît alors comme le moyen d'institutionnaliser -d'avouer en quelque sorte- leur supériorité et, bien plus souvent, leur propre infériorité ;

- *La coopération pose problème également au regard même de la décentralisation et de l'autonomie locale.* Tout lieu de conflits est un gisement propice à l'intervention d'un pouvoir extérieur. Ou bien la coopération résulte de la pression des circonstances, auquel cas elle a toutes chances d'apparaître comme la réponse technique à des problèmes partagés par des collectivités autonomes. Elle ne constitue pas en soi un danger pour l'autonomie locale, donc pour le degré de décentralisation. Ou bien elle est le résultat de la pression d'un autre pouvoir, une modalité nécessaire et souvent conditionnelle de la réalisation d'une politique supérieure. Elle peut être alors, si l'on n'y prend garde, et sous couvert de rationalisation ou de nécessité, *un moyen privilégié de reconquête par le pouvoir central ou par le pouvoir régional.*

Au-delà de ces considérations, la coopération entre communes en Europe aujourd'hui est *un fait*, qu'il convient d'analyser en tant que tel ; c'est un fait relativement dépendant des structures locales de chaque pays et de la manière dont il les perçoit et a agi sur elles dans un passé récent. On sait, à cet égard, que les différents pays sont loin d'avoir eu des attitudes semblables.

La coopération est un *fait de société* dans la mesure où les vieux pays que sont les pays d'Europe sont confrontés aujourd'hui au résultat, plus ou moins récent, d'un même phénomène qui est celui de l'exode rural et de l'urbanisation accélérée liée à l'industrialisation puis au développement des services, tous phénomènes qui concourent, pour reprendre l'expression de F. Perroux à la "polarisation" des territoires. La considération des divers territoires, de leur surface, de leur histoire doit être présente également lorsque l'on est amené à "juger" des différentes politiques de structure. Peut-on raisonnablement s'étonner du retard français (ou espagnol) en matière de regroupement si l'on se souvient de la structure particulière de cet espace qui est aussi le plus grand et le moins densément peuplé d'Europe ?

Les nouveaux pays d'Europe centrale et orientale n'ignorent pas, eux non plus, ce phénomène, mais il se pose dans un contexte assez spécifique :

- si l'on excepte la République tchèque, la taille moyenne des collectivités de base est souvent relativement élevée ;
- le retour à la démocratie s'est traduit par la recherche d'identités vivantes parfois plus petites que les anciennes structures. La prise de conscience des nécessités de la dimension s'en est donc trouvée "décalée" ;
- la question de la coopération se pose en liaison avec la détermination d'un deuxième niveau d'administration encore indéterminé.

Ces différents phénomènes *expliquent qu'aujourd'hui la coopération soit un problème d'actualité en Europe*, ainsi qu'on le verra pour commencer à travers l'examen d'un certain nombre de législations. C'est un phénomène qui est toutefois inégalement réparti. L'examen de la situation des différents pays tend à montrer qu'il est surtout développé dans les pays n'ayant pas encore tenté ou n'étant pas encore parvenus à réaliser des regroupements.

Cette diversité "structurelle" n'empêche pas cependant de percevoir un certain nombre de phénomènes ou d'évolutions semblables, qui rendent peut-être possible une réflexion commune.

## I. UN SUJET D'ACTUALITÉ EN EUROPE

On sait que la coopération intercommunale *en France* constitue un problème récurrent et lancinant. Après l'échec des tentatives de regroupement autoritaire des années 60-70, les différents gouvernements, soit par choix soit par nécessité tactique, avaient pendant longtemps renoncé à légiférer en la matière. Tout au plus s'étaient-ils efforcés de faciliter la coopération en diversifiant et en simplifiant les formules institutionnelles (syndicats d'études et de programmation, syndicats "à géométrie variable", etc., dans un contexte marqué par l'abandon des procédures trop contraignantes). Une relance du processus, si l'on excepte les tentatives d'introduction d'incitations financières lancées, avec un succès inégal d'ailleurs, à l'occasion des réformes des transferts, s'est produite avec la loi du 6 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation (dans le sens de l'assouplissement) puis avec la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (qui créait deux formules nouvelles). L'actualité est aujourd'hui occupée par la recherche d'une simplification des différentes formules de coopération offertes et d'une rationalisation des structures. Cet effort de rationalisation n'est pas sans rappeler quelques exemples étrangers et notamment celui des Pays-Bas.

*Les Pays-Bas* se sont dotés en effet depuis le 1er janvier 1985 d'une nouvelle loi sur "les règlements communs" qui s'ordonne autour d'un triple objectif : harmoniser les règlements communs existants, resserrer les liens administratifs et financiers au sein des organes de coopération, permettre à la province de jouer un rôle actif dans le développement de la coopération intercommunale.

L'Espagne s'est dotée elle aussi, dans un passé récent, d'une nouvelle législation par les lois du 2 avril 1985 et du 18 avril 1986 qui définissent trois modes différents de coopération.

La Belgique a réformé sa législation en vigueur depuis 1922 sur les "intercommunales" par la loi du 22 décembre 1986.

On observe également dans les Länder allemands -qui, en tant qu'entités fédérées, sont responsables de la législation sur les structures locales- un certain renouveau de la coopération.

La réforme communale a abouti en Italie, au moins au plan parlementaire, sous la forme de la loi 142 du 8 juin 1990 qui prévoit, d'une part, la création d'aires métropolitaines et consacre, d'autre part, un autre chapitre consacré aux "formes associatives et de coopération". La Grèce elle-même n'est pas absente de ce mouvement. Comme dans beaucoup de pays dont la Constitution est récente (Portugal par exemple), "l'idée d'unions de collectivités locales en vue de l'exécution de travaux ou la prestation de services" a même été inscrite dans le texte constitutionnel lui-même (art. 110-3) et mise en oeuvre en partie par la loi 1622/1986 sur la décentralisation, le développement régional et la planification démocratique. Cette loi vient elle-même d'être modifiée (n° 2218/1994).

Les lois instaurant les principes de l'autonomie locale dans les pays d'Europe centrale et orientale n'ignorent pas non plus l'impératif de coopération (art. 75 de la "petite Constitution polonaise" et loi du 8 mars 1990, art. 171-1 et 2 de la Constitution bulgare et art. 9 de la loi sur l'autonomie et l'administration locales de 1990, chapitre III de la loi hongroise n° 14 de 1990). Elles trouvent leur inspiration dans l'article 10-1 de la Charte européenne de l'autonomie locale signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée aujourd'hui par 21 Etats : "les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun".

Il existe donc un ensemble de réflexions et de décisions en Europe en matière de coopération dont la *simultanéité est tout à fait frappante*. Il est évident<sup>1</sup> que ce mouvement ne touche pas tous les pays de la même manière. Il paraît coïncider, si l'on fait exception pour la Belgique, avec les Etats qui n'ont pas procédé à une politique de regroupement autoritaire. Ce sera notre critère de classement, avec les réserves d'usage, pour faire le point sur la situation en privilégiant les différents pays de la Communauté.

---

1. Même si la documentation ayant servi à la rédaction de cet article est nécessairement lacunaire.

## II. COOPÉRATION ET FUSIONS DE COMMUNES

### **A) Les Etats privilégiant la coopération institutionnelle : France, Belgique, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas**

Ces cinq Etats, qui ont tous réalisé une réforme législative de portée générale en matière de coopération intercommunale dans les dix dernières années possèdent une tradition de coopération volontaire souvent très ancienne.

La constitution de groupements volontaires de communes est possible en Espagne depuis une loi du 8 janvier 1845. A la même époque existent en Belgique quelques dispositions législatives éparses (tel l'article 132 de la loi communale de 1836 qui prévoit la répartition entre communes des dépenses obligatoires). Il faudra attendre la fin du siècle en France et au Luxembourg pour voir apparaître la première loi instituant le syndicat à vocation unique (respectivement le 22 mars 1890 et le 14 février 1900).

La charte de l'intercommunalité en Belgique a été pendant très longtemps la loi du 1er mars 1922 relative à l'association des communes. Avant les récentes modifications déjà signalées, la loi de base aux Pays-Bas était la loi du 1er avril 1950 concernant les "arrangements communs".

*Très tôt par conséquent les pays européens les plus fortement influencés par les structures napoléoniennes ont, à côté des collectivités de base traditionnellement protégées qu'étaient les communes, prévu la possibilité pour celles-ci de s'associer. On notera avec intérêt que, dans le même temps, ils prenaient grand soin d'éviter le développement de toute structure régionale et s'efforçaient d'éviter toute dérive de la coopération entre collectivités intermédiaires (voir par exemple l'article 108, alinéa 3 de la Constitution belge, adopté en 1921, qui interdit aux conseils provinciaux et communaux de délibérer en commun). On trouve trace de ces craintes dans la loi espagnole du 2 avril 1981. Cette loi autorise la dissolution des ententes existantes entre provinces tandis que l'article 145-1 de la Constitution interdit les fédérations de communautés.*

*Il n'était cependant pas question de créer par ce biais de nouvelles collectivités locales. Les formules proposées étaient en général soigneusement définies, dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler un "volontariat encadré", et ne pouvaient avoir vocation à se substituer aux communes membres. Il ne saurait être question ici de s'étendre trop longtemps sur l'expérience française, qui fait l'objet des autres rapports mais on rappellera simplement à titre d'illustration que la formule retenue est celle de "l'établissement public", que sa vocation spécialisée et l'élection au second degré des membres de son organe délibérant distinguent de la collectivité territoriale. Il en va de même au Luxembourg ou en Espagne.*

On insistera simplement, concernant la France, sur le fait que le développement de la coopération y a été proportionnel au besoin suscité par l'émission des structures et qu'elle apparaît, logiquement et en dépit des réticences

qui subsistent encore, surtout en milieu urbain, *comme l'un des - sinon le - pays d'Europe où l'on coopère le plus* (à raison d'une moyenne d'un organe de coopération pour moins de trois communes). C'est un correctif important à l'image que l'on donne souvent d'un maillage territorial trop dispersé pour être efficace. La multiplication des lois et des formules offertes en la matière y a joué un rôle incitatif important, chaque nouvelle formule ayant pour effet de faire apparaître la structure ancienne comme moins redoutable (le développement des districts est à cet égard très significatif).

Au Luxembourg aussi, on note le même type d'accélération. Alors que six syndicats seulement avaient vu le jour entre 1900 et 1950, ils sont aujourd'hui 49 pour 118 communes (chiffres 1992).

La législation belge (qui s'appuie, fait singulier en 1830, sur une disposition constitutionnelle, art. 162), est un peu différente. Aux simples conventions de prestation de services réciproques auxquelles les communes belges ont eu très vite recours se sont ensuite substituées des "*intercommunales*" qui constituent, selon l'article 3 de la loi du 22 décembre 1986 des "personnes morales de droit public" et peuvent prendre des formes juridiques variables : société anonyme, société coopérative ou association sans but lucratif. Celles-ci constituent en quelque sorte les organes de coopération de "droit commun" (le cas des agglomérations et fédérations de communes sera traité dans la troisième partie du rapport). Leur nombre est supérieur à 200 dans un pays où le nombre de communes a été réduit à 579 et elles emploient à elles seules 20.000 personnes. Leurs objets sont extrêmement variés et certains font l'objet de lois spéciales (construction d'autoroutes, développement économique régional par exemple). Depuis la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, leur statut relève désormais des régions.

*La loi néerlandaise de 1950* (modifiant une première loi de 1931) a permis la création à la fois de *commissions intercommunales et d'autorités intercommunales* qui, au moment de la réforme de 1985, atteignaient le chiffre de 1 520 soit 2 accords intermunicipaux par municipalité. A la différence de la France ou de la Belgique, ce développement s'est fait dans des cadres juridiques variables, les communes exerçant un contrôle plus ou moins serré sur l'action des autorités qu'elles avaient créées. La forme de coopération la plus répandue était cependant celle du syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple.

*La réforme de 1985* a eu pour premier but la rationalisation des structures. Aussi définit-elle trois modèles de base auxquels ont dû se référer les autorités existantes avant le 1er janvier 1990 :

- *une autorité publique* dont la structure est définie par la loi et comprend un organe gouvernant, un comité exécutif, un président ainsi que, à titre facultatif, diverses commissions consultatives et administratives ;
- *des organismes de coopération à objet déterminé mais sans personnalité juridique* ;

- la possibilité d'attribuer, sous l'une des deux formes précédentes, l'exercice des diverses compétences à l'une des municipalités partie à l'accord (ville-centre par exemple).

La loi de 1985 a également autorisé le recours à des formes plus souples tel le contrat de droit privé.

*L'évolution espagnole*, bien que se situant dans un état composé ("l'état des autonomies"), est assez semblable même si le caractère récent de son évolution politique et constitutionnelle lui a permis de tenir compte en partie de l'expérience de ses prédécesseurs.

*C'est ainsi que coexistent aujourd'hui deux réseaux de coopération*. Le réseau ancien des syndicats "*mancomunidades*" a été maintenu par la loi de 1985. Une grande liberté au niveau de la détermination du statut et des compétences est laissée aux communes-membres, sous réserve du respect d'un contenu minimal que définit le décret du 18 avril 1986. La doctrine espagnole est partagée quant à la qualification juridique qu'il convient de donner aux "*mancomunidades*". Ce ne sont certainement pas des collectivités locales. Bien qu'elles se rapprocheraient plutôt des établissements publics, les juristes espagnols préfèrent leur donner des appellations spécifiques telles que "entités associatives de caractère local" ou "collectivités interadministratives".

Parmi les modalités de coopération de la "deuxième génération", il convient de distinguer d'une part "*les associations de communes*" prévues par la loi précitée de 1985 et qui obéissent à un statut de droit privé et *les contrats* entre collectivités (Décret législatif du 18 avril 1986). La loi a également créé deux nouveaux types, les "*comarcas*" et les "*aras metropolitanaires*", plus structurants dont la mise en oeuvre est laissée aux communautés autonomes. C'est surtout en Catalogne que ces comarcas ont été constitués.

Quelle que soit la souplesse (ou peut-être à cause d'elle) des formules à la disposition des "*municipios*", il semble que la *coopération intercommunale en Espagne demeure aujourd'hui encore assez embryonnaire*, comme si l'appartenance de ce pays au Sud de l'Europe l'emportait sur l'effort de simplification des structures qui aurait pu résulter, si l'on en croit l'exemple allemand, du choix d'une structure d'inspiration fédérale.

### ***B) Les Etats ayant privilégié la fusion : Allemagne, Royaume-uni, Pays Scandinaves***

La liste des pays ayant privilégié la fusion (Allemagne, Royaume-Uni, Scandinavie, principalement) tend cependant à montrer que la forme de l'Etat n'a pas été déterminante, même si elle a facilité, dans le cas de l'Allemagne, un travail de préparation au plus près des réalités.

Tous ces pays se situent dans l'Europe du Nord-Est et ont en commun d'avoir échappé à l'influence directe du modèle napoléonien et de se rattacher à une conception moins hiérarchique de la société et des institutions politiques que les pays du Sud, plus marqués par la tradition impériale et romaine transmise par l'église catholique.

Il s'agit aussi de pays plus industrialisés et à densité de population forte.

On notera cependant qu'ils ont dû tous plus ou moins recourir à la contrainte pour y parvenir (surtout au Royaume-Uni et au Danemark)<sup>2</sup>. *Les résultats ont, en tout cas, été spectaculaires :*

Le nombre des autorités locales en Angleterre et au Pays de Galles a été divisé par 3,3. Elles ne sont plus aujourd'hui que 422. Le nombre des communes allemandes est passé de 25 000 à 10 000. Celui des communes danoises de 1 000 à 275, suédoises de 1 037 à 279, soit une division par 4. L'effet a été moins spectaculaire en Norvège (451 au lieu de 744).

Ce regroupement a eu un effet mathématique, et ce, d'autant plus, qu'il a naturellement coïncidé avec un effort pour procéder à un découpage qui corresponde autant que possible à des zones de solidarité : il a supprimé très largement l'une des principales causes qui poussent à la coopération, à savoir l'inadaptation des limites administratives aux réalités économiques, sociales, voire culturelles. *Une très grande part des justifications techniques de la coopération a donc disparu.*

*Cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'existe pas.*

S'il est vrai que la Grande-Bretagne ou le Danemark n'en offrent que peu d'exemple, au sens où on l'entend habituellement sur le continent, il n'en va pas de même en *République Fédérale d'Allemagne* où les Länder ont su définir des organes de coopération de forme et de pouvoir variables suivant la législation de chaque Land.

Ces groupements, qui réunissent des communes voisines généralement de faible importance, possèdent l'autonomie administrative. Ils ont le statut d'établissement public auquel les communes délèguent une part de leurs attributions, mais ne possèdent pas d'administration propre. On les recense principalement en Basse-Saxe (142 unions de communes ou *Samtgemeinden* regroupant 743 communes sur 1 026) en Rhénanie-Palatinat (164 unions de communes ou *Verbandsgemeinden*, regroupant 2 271 communes sur 2 320) en Schleswig-Holstein (121 offices supracommunaux ou *Amter* regroupant 1 031 communes sur 1 132) en Bade-Württemberg et en Hesse (groupements d'administration intercommunale ou *Gemeindeverwaltungsverbände*) et en Bavière (393 communautés administratives ou *Verwaltungsgemeinschaften*) pour 1 287 communes sur 2 052.

2. On pourra trouver un développement de cette idée dans notre article de *Pouvoirs* sur la démocratie municipale (n° 73, p. 127 et suivantes).



Ces types de groupement existent principalement entre communes rurales. En zone urbaine, il peut exister des Nachbarschagts verbände qui associent une métropole et des zones périurbaines (Brunswick, Hanovre ou Sarrebruck par exemple).

La création d'une nouvelle collectivité locale demeure un cas exceptionnel, cantonné pour l'instant à la région de Stuttgart<sup>3</sup>.

En dehors de ces diverses organisations, les communes conservent la liberté de constituer des syndicats à vocation spéciale (Zweckverbände) ayant la qualité de personnes morales de droit public et dotés de l'autonomie administrative. Le plus célèbre et le plus important est le Kommunalverband Ruhrgebiet qui regroupe toutes les communes de la région de la Ruhr, qui est chargé du nettoyage et de l'environnement.

On signalera enfin les formes plus souples que constituent le groupe de travail (Kommunale Arbeitsgemeinschaft) et la convention de droit public (Öffentlich-rechtlicher Vertrag) qui permet de déléguer une compétence à une autre commune.

*C) Les Etats n'ayant pas modifié leurs structures  
mais où la coopération demeure embryonnaire : Grèce, Portugal, Italie*

A ce groupe dont l'homogénéité n'est pas évidente, sauf à considérer qu'il s'agit de pays de démocratie récente, et appartenant à la partie la moins développée de la communauté, peuvent se rattacher la Grèce et le Portugal.

On y ajoutera, pour la commodité de la présentation, l'Italie où la coopération intercommunale a, semble-t-il, beaucoup de mal à se développer malgré quelques tentatives ponctuelles et spécialisées et l'Irlande, pays où n'existent, semble-t-il, ni fusion ni organes de coopération.

*Les constitutions hellénique et portugaise*, on l'a vu, prévoient la possibilité pour les communes de se constituer, en association ou en fédération pour la gestion d'intérêts communs. Les deux pays semblent néanmoins s'en tenir au volontariat.

*En Grèce*, le Code des communes prévoit la possibilité pour celles-ci de constituer des associations à vocation multiple et unique. Celles-ci, qui constituent des établissements publics, sont administrées par un conseil, élu au deuxième degré, lequel désigne un comité exécutif. Il existerait près de 300 associations de ce type en Grèce généralement constituées entre communes limitrophes. Il existait aussi depuis 1986 des "syndicats de développement"

3. Vincent Hoffmann-Martinot, "La relance du mouvement métropolitain en Europe. Le prototype de Stuttgart", *Revue française d'administration publique*, n° 71, Juillet-Septembre 1994, p. 499-314.

dont le rôle devait être transféré en vertu de la loi 2218 de 1994 à des "conseils de circonscription" créés cette fois de manière autoritaire et qui seraient compétents pour la planification et, en général, pour la prestation de services aux communes.

L'évolution récente de la législation *au Portugal* -pays où les communes sont naturellement étendues- a fait surgir une entité nouvelle et spécifique, l'aire métropolitaine qui ne s'appliquerait pour l'instant qu'à Lisbonne et à Porto (loi n° 44 du 2 août 1991) et possède trois organes : l'assemblée métropolitaine (composée à la représentation proportionnelle des représentants des conseils), le conseil métropolitain (junta) et un comité métropolitain (consultatif).

Le cas de *l'Italie*, où, on l'a vu, le concept d'aire métropolitaine a également été introduit, demeure aujourd'hui assez singulier car malgré le nombre de communes (8 074), la coopération a beaucoup de mal à prendre son essor et en milieu urbain et en milieu rural. Certes, pays de vieille tradition urbaine, l'Italie a sans doute eu moins à souffrir que la France, par exemple, des problèmes liés à l'expansion urbaine dans des limites communales mal adaptées mais il semble bien que le localisme et l'absence aujourd'hui quasi totale d'autonomie fiscale des communes comptent parmi les principaux facteurs explicatifs de ce moindre développement.

La loi de juin 1990 a confirmé deux autres formules qui existaient depuis 1971 mais n'étaient pas étendues à l'ensemble du territoire : les "communautés de montagne" -au nombre de 353 en 1978- et les "comprensori", associations de communes constituées pour la gestion commune des services publics et la réalisation de programmes dans le cadre de "zones d'intervention".

On notera pour finir ce rapide survol le cas d'un des nouveaux pays de l'Union européenne, encore peu connu, celui de la *Finlande* où les 460 communes participent à 356 organes de coopération et à une communauté urbaine mais dans lequel d'importantes réformes sont en cours. Il semble que la coopération puisse être une voie de définition d'un deuxième niveau décentralisé -provinces- qui n'existe pas encore.

Ce type d'évolution ainsi que celles qui affectent, on l'a vu, les différents pays, incitent à tenter de définir aujourd'hui une problématique de la coopération qui ne peut, on le verra, se réduire à une simple esquisse typologique.

### III. DOMAINES ET MOTEURS DE LA COOPÉRATION

#### A) Zone rurale : services de proximité et économie de moyens

C'est le principal domaine d'intervention, surtout entre petites communes, et le champ privilégié de développement de la coopération volontaire. Cela est vrai pour tous les pays où la fusion n'a pas abouti à la constitution d'entités de taille suffisante.

C'est ainsi qu'en Belgique, les "intercommunales" se consacrent aussi bien à la distribution d'énergie qu'aux oeuvres sociales, à l'intervention économique ou aux activités culturelles.

La coopération intercommunale en France, particulièrement développée en milieu rural, privilégie les "réseaux" : adduction d'eau, électrification, assainissement, ramassage des ordures ménagères.

Le champ d'application des "règlements communs" néerlandais paraît encore plus vaste, notamment sous l'effet de diverses législations spéciales : transports, éducation, protection des archives, réglementation des ambulances, etc.

Au Royaume-Uni, la taille des collectivités mais aussi l'importance des services rendus sous forme "d'agences" expliquent que des structures de coopération ne soient pas, à proprement parler, nécessaires. Cette absence n'exclut évidemment pas que les collectivités puissent se rendre des services mutuels. Il est tout à fait possible, par exemple pour une collectivité locale anglaise, de confier la réalisation de tel service à une autre collectivité, formule que l'on retrouve en Allemagne où, également, la coopération intercommunale doit compter avec l'importance des "Kreise" (arrondissements) qui exercent un certain nombre de tâches supra-communales, au point que la doctrine allemande les considère, sous certains aspects, comme des organes de coopération. Les syndicats à vocation unique (Zweckverbanden) se consacrent par exemple à l'approvisionnement en eau ou aux transports en commun. Les associations de communes (Verwaltungsgemeinschaft) répondent plutôt à l'objectif de donner à l'ensemble des communes les capacités de gestion nécessaires pour faire face à toutes les compétences communales, au point que certains spécialistes éminents ont pu les qualifier "d'alternative douce à la fusion"<sup>4</sup>.

C'est sans aucun doute à des motivations semblables que répondent -pour leur plus grande part- les structures de coopération espagnoles, italiennes ou finlandaises.

Dans les différents pays concernés, cette motivation de la coopération trouve sa pleine expression dans les zones riches en communes petites et moyennes, principalement en zone rurale. Il en va de même, en général, pour la coopération de planification ou d'aménagement du territoire.

### ***B) Planification et aménagement du territoire***

La difficulté de programmer les équipements est également l'une des contreparties de l'émiettement des structures. La coopération peut être une réponse. Elle peut être assurée alors soit dans le cadre d'établissements

---

4 . Ewald Eisenberg et Christian Wetz, " Collectivités locales et fédéralisme " in *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 1994 (A. Delcamp dir.), p. 54.

publics existants, soit, le plus souvent, dans le cadre de structures spéciales. La préoccupation de programmation appelle en effet le plus souvent l'existence d'aires plus vastes que celles qui correspondent à la mise en commun de moyens.

C'est à cette idée que correspondent par exemple la formule FRANÇAISE des syndicats d'étude et de programmation lancée par l'association des maires et inscrite dans la loi en 1971, 1983 et 1988, ou encore celle de charte intercommunale de développement et d'aménagement de 1983.

C'est aussi le cas pour les syndicats de développement grecs.

Une formule comparable se trouve en Allemagne mais de manière plus achevée. C'est ainsi que le Land de Bade-Wurtemberg est divisé en onze aires de coopération intercommunales (regionalverbände). Ces associations régionales élaborent des plans régionaux (regionalpläne) d'aménagement du territoire qui tiennent compte du programme de développement du Land.

Parmi les autres structures de ce type, on peut relever en particulier deux expériences, en Grèce et au Portugal, liées toutes deux au développement de la politique régionale européenne. Les "conseils de circonscription" créés en 1994 et auxquels la participation des collectivités sera obligatoire, "participeront à l'élaboration des plans de développement départementaux à moyen terme et seront compétents pour l'élaboration des plans de développement de la circonscription, la gestion de subventions concernant la circonscription et inscrites au budget des investissements publics ou accordées par l'Union européenne, la réalisation de plans d'urbanisme élaborés par les autorités publiques compétentes"<sup>5</sup>. Les comités consultatifs des nouvelles aires métropolitaines portugaises, qui comprennent, outre des membres du conseil métropolitain, le président de la commission de coordination régionale, des représentants des services et organismes publics dont la circonscription recouvre celle de l'aire métropolitaine, sont chargés "d'assurer l'articulation entre les services communaux de portée supramunicipale, de donner un avis sur les investissements des administrations centrales et de la Communauté européenne et de gérer les services techniques propres"<sup>6</sup>.

### ***C) Zone urbaine : rationalisation des équipements et répartition des charges - la recherche d'un "gouvernement métropolitain"***

Ce troisième objectif possible de la coopération s'impose surtout aux zones agglomérées qui concentrent populations et activités et doivent faire face au coût croissant des équipements lié non seulement à la concentration, mais

5 . C. Bacoyannis, " De la déconcentration à la décentralisation ", *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, op. cit., p. 189.

6 . J.B. Gouveia, " Des collectivités locales en attente de région ", *ibidem*, p. 324.

aussi aux nouvelles fonctions amorcées par les villes (fonctions dites "technopolitaines") dans un contexte de compétition accrue. Bien souvent, ces charges ne peuvent être correctement réparties entre tous les bénéficiaires en raison de l'inadéquation des structures anciennes qui pénalisent la ville-centre et la privent, par exemple, des ressources générées par la ville elle-même, mais qui prennent naissance dans sa périphérie. A l'inverse, il arrive que les communes périphériques reprochent à la ville-centre de générer des coûts externes ("spill-over effects" tels que la pollution par exemple) dont elles n'ont pas la maîtrise. Le souci légitime d'amorcer la gestion optimale d'une ressource rare face à des dépenses par habitant de plus en plus élevées se heurte là à une difficulté spécifique : l'organisation d'une coopération -à défaut d'une intégration- entre communes d'importance très inégale<sup>7</sup>. Bien souvent aussi, le développement d'aire métropolitaine, dans les pays qui ne connaissent pas, contrairement à l'Allemagne par exemple, de structures urbaines autonomes, est perçu comme une atteinte au deuxième niveau de décentralisation (provinces en Italie ou aux Pays-Bas par exemple) quand ce n'est pas aux Etats eux-mêmes (Bruxelles et Flandre, villes-Etat allemandes, par exemple).

Cette coopération de type urbain<sup>8</sup> appelle, *dans la plupart des pays, des législations spécifiques faisant place à l'intervention d'une collectivité de rang supérieur (souvent l'Etat lui-même) et à des procédures relativement contraignantes.*

Les différents processus de fusion ont répondu à cet objectif mais ils n'ont pas épuisé le sujet. Les autres procédés utilisés, d'intensité variable, se sont heurtés à des difficultés telles qu'on a pu assister à de nombreux retours en arrière. Sans doute n'existe-t-il pas d'ailleurs à cet égard de solution idéale ni, *a fortiori*, uniformément applicable.

L'un des premiers secteurs de développement de la coopération en milieu urbain est assurément celui des *transports*. Sous une forme juridique variable, les différentes agglomérations européennes ont développé des services de transport gérés par un ou des "autorités" spécifiques. Le financement de ces autorités fait parfois l'objet d'un prélèvement spécial (exemple du versement transport en France, redevances du service de transport en commun du grand Copenhague). Il peut arriver que ces "autorités" échappent d'ailleurs en large partie au contrôle des autorités élues. En Grande-Bretagne par exemple, le London Regional Transport ou la London Docklands Development corporation appartiennent à la catégorie des quasi-autonomes "non-gouvernemental" (par opposition à "local government") organisations (QUANGOS).

---

7. Bien souvent, la ville-centre, en dépit du déclin de sa population regroupe sur un territoire qui demeure étriqué un pourcentage élevé de la population.

8. Sa nécessité apparaît aussi bien dans les grandes villes que dans les villes moyennes ou les bourgs-centres (exemple de la coopération scolaire en France jusqu'à une date récente).

Plus largement, des tentatives ont été faites *pour coordonner les différentes politiques (notamment de logement) dans le cadre de formes juridiques particulières de coopération*. Cette particularité peut être générique (cas des communautés urbaines en France, des agglomérations ou fédérations de communes en Belgique) ou géographique (cas particulier des capitales ou de certaines grandes villes).

*Les différents pays paraissent à cet égard en phase de recherche.*

*La République fédérale d'Allemagne a créé, par exemple, deux entités dites "ville-campagne" pour Francfort (1974) et Sarrebruck (1975). Le syndicat de Francfort réunit à la fois des villes, des communes mais aussi des arrondissements périphériques. Le syndicat de Sarrebruck est défini comme un "syndicat intercommunal et une collectivité territoriale". On a déjà cité le syndicat de la Ruhr (Kommunalverband-Ruhrgebiet) qui regroupe les villes non rattachées à un arrondissement et les arrondissements de la zone. Ses compétences d'origine étaient la préservation des paysages et l'élimination des déchets.*

La nécessité de nouvelles formes de coopération semble aujourd'hui ressentie dans de nombreuses autres villes d'Allemagne (par exemple, Hambourg et Cologne), mais seuls Stuttgart et son Land, après avoir hésité entre trois formules (fusion, création d'un "Kreis régional" ou d'une "ville-région"), semblent être parvenus à une solution originale à l'issue de plusieurs années de concertation. La "loi sur le renforcement de la coopération dans la région de Stuttgart" est promulguée le 7 février 1994. La zone du Regionalverband inclut 179 communes, soit bien au-delà de la ville-centre et de sa périphérie et ses compétences vont très au-delà de celles des syndicats auxquels elle succède : planification du territoire, transports, déchets (qui relevaient traditionnellement des Landkreise), développement économique et touristique, préoccupations qui recourent celle des grands décideurs économiques.

*La Belgique a tenté de créer en 1971 de nouvelles structures : les agglomérations et les fédérations de communes qui avaient pour but de centraliser les tâches d'intérêt supra-communal (traitement des déchets, incendie, aide médicale urgente, distribution d'eau). Une seule agglomération a été créée, celle de l'agglomération bruxelloise qui étend son activité sur les 19 communes bruxelloises. Cette structure a connu nombre de difficultés de gestion notamment pour des raisons linguistiques. Tout en demeurant juridiquement distincte, elle a été absorbée par la région de Bruxelles-capitale créée en 1989<sup>9</sup>. Une évolution analogue a pu être observée pour l'aire métropolitaine de Madrid (créée par décret en 1964) absorbée par la communauté autonome. Bien qu'original, l'exemple de l'agglomération bruxelloise s'inscrit dans un contexte où les tentatives de création d'autorités d'agglomération ont rarement rencontré un succès.*

---

9 . A. Delcamp, *Les institutions de Bruxelles. De la commune à l'agglomération, de la région-capitale à l'Etat fédéré*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 422 p.

On relève également en effet des "aller-retour" en matière de structure urbaine en Angleterre et aux Pays-Bas qui paraissent indiquer (mais peut-on généraliser ?) que la constitution de grandes structures supra-communales n'est pas nécessairement adaptée. Le grand Londres, créé en 1965 a été supprimé 20 ans après. Il en a été de même pour les autorités de Rijnmond (Rotterdam) et Eindhoven qui avaient été créées en 1964<sup>10</sup>.

A Barcelone, existe un organe spécial : "l'autorité métropolitaine de Barcelone" créé par une loi de 1974. Doté d'un conseil élu au suffrage universel indirect, sa compétence s'étend à l'aménagement du territoire, aux loisirs, à la gestion de l'approvisionnement en eau, l'enlèvement des déchets et les parcs.

L'Italie a paru un temps prendre "le taureau par les cornes" en prévoyant la création d'aires métropolitaines énumérées dans la loi 142 de juin 1990 et correspondant aux principales villes d'Italie. Ces aires devaient correspondre à de nouvelles provinces constituées à partir de fragments de province existants. L'ambition même du projet fait qu'il est très loin d'avoir été réalisé dans le délai -trop court- imparti par le législateur.

Depuis ou parallèlement à ces tentatives, *la politique à l'égard des grandes agglomérations semble avoir été davantage marquée dans les années récentes en Europe par un souci de décentralisation*. Cette évolution qui correspond aux recommandations de la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux en Europe<sup>11</sup> peut être observée dans des situations aussi diverses que celles de Milan, Rome, Amsterdam, Madrid ou Paris. Il existe à Milan et à Rome 20 conseils municipaux d'arrondissement élus au suffrage universel direct qui exercent leur responsabilité dans le domaine de la santé et de l'action sociale. Cet état de fait correspond à une évolution assez générale en Italie qui conduit à l'institution de circonscriptions ou quartiers créés en leur sein par les communes et disposant de pouvoirs qui peuvent être délibérants ou consultatifs. La ville d'Amsterdam est divisée, en principe, en 16 arrondissements ayant à leur tête un conseil d'arrondissement élu et doté d'un certain nombre de compétences spécialisées (construction de logement, gestion du patrimoine immobilier, voirie, établissements d'enseignement). La loi française du 31 décembre 1982 poursuit des objectifs analogues mais dans un cadre de décentralisation plus limité pour Paris, Lyon et Marseille. Madrid est, pour sa part, divisée en 18 "districts". Dans le cadre de la communauté de Catalogne, l'institution de "Comarcas" qui définissent une aire de coopération entre communes pourrait jouer un rôle analogue au sein de la ville de Barcelone.

---

10 . Ces trois autorités étaient élues au suffrage universel direct.

11 . La résolution 137 préconise "le plus haut degré de décentralisation interne... dans le cadre d'une administration générale gérant tous les services essentiels à l'échelle nécessaire".

Ces évolutions même montrent à l'évidence que l'étude du processus de coopération ne peut faire abstraction du respect du principe par ailleurs proclamé de la décentralisation. La question se pose également de savoir comment pourrait désormais se concilier l'affirmation d'un véritable réseau de coopération avec les deuxièmes niveaux existants ou à créer, voire l'application du principe de subsidiarité.

#### IV. COOPÉRATION, DÉCENTRALISATION ET SUBSIDIARITÉ

##### A) *Coopération et différents niveaux de pouvoir*

###### 1 - *Au niveau de la constitution des organes*

La coopération entre communes ne saurait, quel que soit le cadre institutionnel retenu, faire abstraction du contexte. Les communes, comme d'ailleurs les diverses collectivités territoriales, ne sont pas des entités qui se suffiraient à elles-mêmes et qu'il suffirait de regrouper pour que l'ensemble des services locaux puissent être rendus de façon satisfaisante.

La coopération est en effet un enjeu qu'aucun pouvoir étatique, qu'il se situe au niveau central (état fédéral ou état centralisé) ou intermédiaire (état fédéré, région, province, département) ne peut ignorer. Ce rapprochement "horizontal" *entre collectivités de même niveau ne peut faire abstraction des nécessaires solidarités verticales que la décentralisation ne peut totalement supprimer*. Le nier serait par ailleurs oublier que l'évolution des sociétés modernes, au-delà des tentatives législatives de délimitation de compétences bien définies conduit inéluctablement à une interpénétration des fonctions. Au "layer cake", aux lignes parfaitement parallèles, tend de plus en plus à se substituer un "marble cake" aux contours plus flous. Il serait du reste paradoxal qu'à l'heure où se profile une intégration européenne accrue, les solidarités nationales, qui ont perdu en importance relative, ne puissent plus se manifester, ne serait-ce que sous la forme de l'arbitrage d'une autorité supérieure.

Celle-ci intervient la plupart du temps au niveau de la délimitation de la zone de coopération, conserve parfois un pouvoir d'autorisation ou, au moins, d'authentification ; elle peut intervenir aussi par la voie des financements qui peuvent être plus ou moins incitatifs<sup>12</sup>. Il arrive aussi que la coopération soit imposée par le législateur (services d'incendie et de secours en Belgique par exemple).

---

12 . On sait par exemple qu'en France la volonté d'inciter à la coopération par des mesures financières, après une première phase de développement, s'est heurtée longtemps à la réticence du législateur.



Lorsqu'ils existent, les organes de *coopération intercommunale* sont soumis en principe aux mêmes règles de contrôle que les communes. On rappellera pour mémoire que ces règles sont variables suivant les pays (mais avec une prédominance du simple contrôle de légalité), suivant les actes (les délibérations financières font souvent l'objet d'un contrôle spécial) et suivant les autorités (ce peut-être l'Etat lorsqu'existe, comme en France, une représentation de celui-ci à chaque niveau territorial de décision ; ce peut être aussi une autorité de niveau intermédiaire et elle-même décentralisée (Landrat en Allemagne).

De plus en plus souvent, et dans certains domaines particuliers, les organes de coopération intercommunale ou les décisions qu'ils sont amenés à prendre, doivent faire la place à d'autres collectivités, que celles-ci interviennent dans la délimitation du périmètre de coopération, pour faire valoir leurs propres intérêts ou, plus largement, pour définir les objets et le cadre de la coopération elle-même.

S'agissant de la *délimitation du périmètre*, il existe semble-t-il une tendance à prévoir l'intervention de la collectivité de niveau supérieur. C'est dans un souci de rationalisation par exemple que la loi néerlandaise de 1985 a prévu la définition préalable par les provinces d'"aires de coopération" après discussion avec les autorités municipales et l'administration centrale.

En France<sup>13</sup> et en Espagne la délimitation du périmètre de coopération implique l'intervention de l'autorité étatique. L'article 163-1 du Code des communes prévoit que le représentant de l'Etat fixe la liste des "communes intéressées". Depuis 1992 toutefois, le représentant de l'Etat agit comme un simple notaire dès lors que les conseils municipaux ont fait connaître par des délibérations concordantes la volonté de constituer un syndicat.

La "Comarca" ou communauté de municipalités en Espagne combine elle aussi l'initiative étatique et le consentement des communes. Le souhait du législateur de 1975 était de constituer progressivement des entités à caractère supra-communal destinées à prendre leur place entre les communautés et les communes et à se substituer pour certaines d'entre elles à l'organisation provinciale. L'Etat devait s'efforcer de définir des cadres naturels "territoriaux" de solidarité locale.

## 2 - Au niveau de l'exercice de leurs compétences

La "collaboration" concerne naturellement aussi les compétences.

En matière d'urbanisme par exemple, "coopération horizontale" et "coopération verticale" sont particulièrement imbriquées. Dans la plupart des pays, en France et en Allemagne tout au moins, les Plans d'occupation des sols doivent être articulés avec des schémas directeurs d'aménagement et d'urba-

13 . Les tentatives faites, notamment dans le cadre de la planification, pour confier aux conseils généraux le soin de définir les aires susceptibles de servir de cadre à des secteurs d'étude et de programmation ont jusqu'ici toujours échoué.

nisme dont la mise au point implique souvent le recours à la coopération intercommunale. En Allemagne, la compétence d'élaboration a été transférée par la loi du Land aux communes associées (Samtgermeinden) ou aux unions de communes (verbandgemeinden) en Basse-Saxe et en Rhénanie-Palatinat, aux syndicats de Francfort et Sarrebruck dans les Lands correspondants. Il a été peu recouru aux formules pourtant prévues de syndicat spécialisé (Planning verbände). Tel est le cas en France également.

Ces schémas et plans doivent faire la place à des préoccupations extérieures au simple intérêt local : ces plans doivent être approuvés par l'Etat (Land ou autorité déconcentrée en Allemagne) et conformes aux objectifs de l'aménagement de l'espace et de la planification à l'échelle du Land. Le représentant de l'Etat peut demander des modifications des équipements au nom de l'"intérêt général" (France).

Si la vocation des régions venait à prendre plus de consistance en matière d'organisation des transports, elles seraient appelées elles aussi à coopérer avec des réseaux de collectivités ou d'établissements particulièrement diversifiés (départements, syndicats de transports urbains, etc.).

Il peut arriver aussi, et dans tous les pays, que *le souci de rationalité conduise à privilégier, lorsque cela est possible, l'aire territoriale de la collectivité de niveau supérieur*. La solution retenue n'est plus alors la coopération mais bien plutôt l'attribution, *en vertu du principe de subsidiarité*, des compétences dépassant le cadre de la commune à la collectivité territoriale de rang supérieur. Les 10 000 paroisses ou communautés qui subsistent en Angleterre et au Pays de Galles agissent dans le cadre des districts. De même, les taches qui exigent le plus d'uniformité et de contrôle du gouvernement central (lutte contre l'incendie, services sociaux, éducation) sont-elles confiées aux autorités les plus vastes (comtés britanniques mais aussi scandinaves). Il en va de même en France, dans une certaine mesure, pour les départements (aide sociale, compétences en matière de collèges). L'étude de la coopération intercommunale ne peut donc faire abstraction des relations ambiguës qu'elle entretient généralement avec le deuxième niveau d'administration ou de décentralisation.

### ***B) La coopération, substitut ou concurrente du deuxième niveau de décentralisation ?***

Cette question revêt aujourd'hui une importance d'autant plus grande que les nouveaux Etats démocratiques du Centre et de l'Est de l'Europe -voire de l'extrême Est- paraissent rencontrer de réelles difficultés dans la définition d'un deuxième niveau de décentralisation.

Cette difficulté est d'abord celle de concilier décentralisation et unité d'un Etat fragilisé dans son existence même. Où la réticence à s'engager dans des réformes de niveau "régional" et les réserves fortes manifestées face à une évo-

lution qui serait, par exemple, inspirée d'un fédéralisme à l'allemande. La situation polonaise est représentative de ce débat.

Une autre considération à prendre en compte est l'existence, dans ces Etats unitaires, d'échelons que l'on pourrait appeler "déconcentrés" soit pré-existants (Pologne, Roumanie), soit en voie de création (Albanie, Bulgarie). Dans le débat entre centralisation et décentralisation, c'est la première qui, pour l'instant, semble prendre le pas au deuxième niveau d'administration.

C'est ainsi qu'aucun deuxième niveau de décentralisation -même quand il existe (Hongrie, Pologne, Roumanie)-, n'est encore élu au suffrage universel direct. Les autorités de l'Etat doivent compter avec des assemblées mais qui sont considérées essentiellement comme des instances de "coordination de l'activité des conseils locaux pour la mise en place des services publics" ou d'établir, par exemple, "les orientations générales sur l'organisation et le développement urbain des localités ainsi que l'aménagement du territoire" (art. 59 a) et f) de la loi roumaine n° 69/1991 sur l'administration locale relatif aux conseils de judet-département).

La même orientation, sans doute provisoire pour quelques années, est perceptible en Bulgarie, en République tchèque, en Ukraine où le "district" apparaît comme une sorte de compromis entre le département à la française et le Kreis allemand. La coopération apparaît ainsi comme un moyen de créer progressivement un deuxième niveau, à partir de "la base" en quelque sorte, ce qui, à tout prendre, est parfaitement conforme au principe de subsidiarité. Ce deuxième niveau serait plutôt cependant, du point de vue géographique, plus proche de nos arrondissements, ou de nos propres aires de coopération, que de nos départements.

On a vu que, *mutatis mutandis*, l'expérience finlandaise relevait de la même logique.

L'expérience allemande du Kreise -que l'on peut traduire indifféremment par les mots "arrondissement" ou "district"- représente, à certains égards, un excellent compromis entre la nécessité de préserver les structures locales -donc leur nécessaire participation à des décisions susceptibles d'affecter leur territoire- et la définition d'instances de décision dépassant le niveau strictement local et possédant une légitimité propre. La notion de ville-arrondissement ou "Kreisfreiestadt" est une autre forme de conciliation et de simplification des structures.

Dans les autres pays, à l'ouest du continent, c'est plus en terme de concurrence ou, au mieux, de complémentarité que peuvent être envisagées les relations entre structures de coopération et collectivités décentralisées de deuxième niveau. La constitution de "comarcas" en Catalogne a été un moyen pour le pouvoir autonome de tenter de "court-circuiter" les provinces. Ce faisant, il s'est heurté au tribunal constitutionnel. De la même logique relèvent l'idée d'aire métropolitaine en Italie ou certaines tentatives néerlandaises de création de nouvelles provinces dans les zones très urbanisées.

Si la recherche d'une rationalisation du découpage des aires de coopération -réalisée aux Pays-Bas, amorcée en France par la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République- peut sembler un moyen de concilier coopération et deuxième niveau, elle peut aussi contenir des germes d'affrontement.

Le deuxième niveau peut parfaitement trouver avantage à avoir pour interlocuteurs des syndicats de coopération (cas, par exemple, des départements dans le cadre de leur compétence d'aménagement rural). Le risque est alors que par le biais des organes de coopération ne s'établisse une forme de tutelle sur les communes. A l'inverse, l'existence d'entités trop puissantes, en particulier en zone urbaine, peut signifier la disparition du département ou de la province. C'est à ce niveau que le débat, récurrent en France, sur l'élection directe des organes de coopération, prend sa pleine signification. Il est d'ailleurs en général soulevé par les adversaires du département (ou les partisans de la région) qui y voient un levier susceptible de provoquer un remodelage général des structures territoriales.

### CONCLUSION

1. Comme chaque fois qu'il est question de comparer les structures locales en Europe, il convient de faire preuve d'une grande modestie. Il s'agit d'un monde divers, infiniment varié, où la connaissance profonde des règles intimes propres à chaque nation compte sinon plus, en tout cas au moins autant, que la pure description des structures administratives et juridiques.

2. La difficulté est encore accrue par le sujet lui-même, qui est conflictuel par nature. L'approche juridique doit être complétée par une approche économique (pour ne pas employer le mot savant de "géonomique") historique et surtout sociologique afin de comprendre pourquoi un processus de coopération se développe dans tel pays et pourquoi il ne se développe pas dans tel autre.

3. La modestie doit venir aussi du manque d'exhaustivité de la documentation malgré les tentatives méritoires effectuées par divers organismes au premier rang desquels doivent figurer le Conseil de l'Europe et, en son sein, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ou de grandes associations telles que le Conseil des communes et régions d'Europe. L'association des universités à partir de questionnaires systématiques serait un élément de nature à résoudre bien des difficultés et c'est à cela que s'emploie en partie l'Association pour la recherche sur les collectivités locales en Europe.

4. Ces préalables posés, il est possible de faire quelques constatations de synthèse :

- Pendant très longtemps, la coopération intercommunale a eu beaucoup de mal à se développer spontanément. Elle a connu dans certains pays une accélération remarquable sous la pression de deux facteurs : la

nationalisation des besoins en matière d'équipement élémentaires et la menace de regroupements autoritaires. Les cas de la France et des pays du Bénélux sont assez typiques à cet égard. On observe en effet une corrélation assez forte entre l'existence de réformes de structure et l'évolution de la coopération. La question demeure posée de savoir pourquoi certains pays ont su mener ces réformes de structure et pourquoi d'autres n'y sont point parvenus.

- Il n'en reste pas moins que, jusqu'à une date récente, il n'existe une *coopération intercommunale digne de ce nom que dans les pays qui n'ont pas réussi une réforme de structure.*

- On peut penser cependant qu'existe *aujourd'hui une reconnaissance assez générale du besoin de coopération entre structures territoriales* et que l'Europe est à la veille, ou en train de réaliser une nouvelle vague de coopération : ce besoin est ressenti aussi bien dans les pays traditionnels de coopération que dans les pays ayant réalisé des réformes de structure. Manifestement, celles-ci n'ont pas réussi à résoudre tous les problèmes.

Les caractères de cette seconde vague, surtout si l'on y inclut les mouvements institutionnels perceptibles à l'Est, risquent cependant d'être assez différents de la première :

La notion "d'optimum dimensionnel" ne devrait plus être le "leitmotiv" principal des réformateurs tellement il est devenu évident qu'une approche mathématique de l'efficacité territoriale apparaît inadaptée aux problèmes posés.

Ce besoin est à la fois très ressenti au niveau des grandes agglomérations de niveau européen mais c'est aussi là qu'il semble le plus difficile à satisfaire.

Il est probable que l'on se dirige vers une diversification des modèles selon que l'on s'adresse au milieu rural (où domine l'aspect gestion du territoire et la définition de services municipaux communs) ou au milieu urbain (où dominent l'aspect d'équilibre social et l'urgence de création de services de plus en plus sophistiqués).

La forme de ces coopérations devrait se poser en termes beaucoup moins institutionnalisés et privilégier la notion de "réseaux".

Dans le cadre de la constitution de ces réseaux, les collectivités intermédiaires pourraient servir de relais de structuration de l'espace. Ces relais pourraient être différents suivant la zone de structuration (type département en milieu rural, type région en milieu urbain).

Cette coopération de deuxième génération ne pourra se cantonner au seul niveau communal ni même, dans certains cas, intermédiaire, fut-il de niveau supérieur (cas des villes-Land en Allemagne), voire international (coopération

transfrontalière). Ceci posera le problème de l'autonomie communale et des rapports entre collectivités dans un cadre différent.

Les préoccupations d'économie de moyens sont devenues dominantes et écarteront a priori la création de niveaux supplémentaires d'administration et le souci d'un contrôle démocratique devrait accentuer cette tendance.

La coopération de deuxième génération ne pourra sans doute se réaliser sans une refonte territoriale de la fiscalité directe locale.